

Convenio de Aarhus: Un nuevo paso hacia la democracia ambiental

Eduardo Orteu Berrocal
Administrador Civil del Estado

E

l desarrollo sostenible constituye, hoy por hoy, un principio fundamental inspirador de la práctica totalidad de las políticas públicas.

Desde el punto de vista material, este modelo presenta una dimensión económica, otra social y otra medioambiental, configurándose como una combinación de los tres aspectos al mismo tiempo: un crecimiento económico que favorezca el progreso social y respete el medio ambiente; una política social que estimule la economía; y una política ambiental que sea a la vez eficaz y económica.

Desde el punto de vista jurídico, la corresponsabilidad de los diferentes agentes en el proceso de diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas orientadas al desarrollo sostenible se presenta como una característica fundamental de este modelo y supone la necesaria distribución de responsabilidades

entre los distintos operadores o actores; la deseable involucración de la sociedad civil en los procesos de planificación de las políticas públicas sostenibles y en los procedimientos de producción del marco normativo regulador; y, finalmente, la integración o coordinación, a todos los niveles, internacional, estatal, regional y local, de los diferentes esfuerzos e intereses presentes en todo el proceso.

Medio ambiente y desarrollo

Desde un punto de vista jurídico, la relación entre medio ambiente y desarrollo requiere, según ha expresado nuestro Tribunal Constitucional, “la necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico” (Sentencia 64/1982, de 4 de noviembre). La dificultad de alcanzar tal armonización es precisamente



la que hace necesaria la intervención de los poderes públicos en la defensa del medio ambiente, con la adopción de medidas de limitación y control de las actividades nocivas para el entorno y la introducción de técnicas que permitan tomar en consideración los costes ambientales en la actividad económica, incentivando las actividades respetuosas con el medio o incorporando los costes de degradación del entorno en el capítulo de los costes de producción de las empresas de acuerdo con el principio "quien contamina paga". Se trata, en definitiva, de armonizar los intereses generales ambientales con los intereses económicos particulares a fin de lograr un desarrollo sostenible, apoyándose para ello, como dice el artículo 45 de la Constitución, "en la indispensable solidaridad colectiva".

Abundando en esta idea, la implantación de un modelo de desarrollo económico, social y ambientalmente sostenible parte de un presupuesto fundamental cual es la modificación del actual modelo de desarrollo y, en particular, de sus vigentes patrones de consumo y de producción. La Comunidad Internacional, a través fundamentalmente de la Organización de Naciones Unidas, ha vinculado la transformación de nuestro modelo de crecimiento a la necesidad de reforzar la participación de la sociedad civil en el proceso político de toma de decisiones requerido para poner en marcha los cambios necesarios. Efectivamente, la implantación de un modelo de desarrollo medioambientalmente sostenible depende, en buena medida, de la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso político decisorio, de manera que durante el debate se hayan tenido en cuenta las informaciones y aportaciones que haya podido realizar cualquier particular interesado y en el resultado final sean palpables y tangibles las preocupaciones y consideraciones de carácter medioambiental. Esta idea está expresamente recogida en la Declaración de Río, cuyo principio nº 10 establece que la mejor manera de gestionar los asuntos ambientales es contar con la participación de todos los ciudadanos.

Y es que en un estado social y democrático de derecho solo cuando la sociedad ha tenido la oportunidad efectiva de expresar sus opiniones y ver reflejadas las mismas en las decisiones políticas finales puede cumplir con su parte de responsabilidad en la consecución del objetivo común del crecimiento sostenible, tanto desde el punto de vista ambiental, como social y económico. Debe recordarse, en este sentido, que el disfrute del medio ambiente es un derecho de todos, como de todos es la obligación de preservarlo. Todos los ciudadanos tenemos derecho a exigir a los poderes

públicos que adopten las medidas necesarias para garantizar la adecuada protección del medio ambiente, toda vez que dicha protección es esencial para disfrutar del derecho a vivir en un medio ambiente sano. Pero más allá de esta demanda, los ciudadanos, individual o colectivamente, tienen el derecho a participar en esta tarea de protección, a que se le concedan los medios adecuados para cumplir con su obligación de preservar y respetar el medio ambiente. Entre esos medios cobra hoy especial significación la participación en el proceso de toma de decisiones sobre los asuntos concernientes al medio ambiente, en general, y sobre los referentes al proceso de transformación hacia un modelo de desarrollo sostenible, en particular.

Convenio de Aarhus

En definitiva, estamos ante una aproximación a un problema político, cual es la transformación del modelo de desarrollo, que se basa en planteamientos democráticos que postulan la participación activa, real y efectiva de la sociedad civil como única vía para, en primer lugar, legitimar las decisiones que se hayan de adoptar y, en segundo lugar, garantizar su eficacia en el terreno práctico. La definición jurídica de esta participación, su instrumentación a través de herramientas legales que la hagan realmente efectiva constituye en la actualidad uno de los terrenos en los que con mayor intensidad ha progresado el Derecho medioambiental internacional y, por extensión, el Derecho Comunitario y el de los Estados que integran la Comunidad Europea. En este sentido, debe destacarse, por encima de cualquier otra iniciativa en la materia, el Convenio sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998 (en adelante, Convenio de Aarhus). Este Acuerdo internacional constituye, en palabras de Kofi Annan, "el principal desarrollo legislativo de la Declaración de Río y la iniciativa más ambiciosa en aras de la democracia medioambiental". El Convenio de Aarhus supone un importante hito internacional en el proceso de apertura y transparencia por parte de los gobiernos en esta materia. Es una nueva forma de acuerdo ambiental que enlaza los derechos ambientales con los derechos humanos, reconoce nuestra obligación con las generaciones futuras y recalca la responsabilidad de los gobiernos en relación con la protección del medio ambiente.

El Convenio, que España ratificó el pasado mes de diciembre y que entró en vigor el 29 de marzo de 2005, trata de incidir en las rela-

Este Acuerdo internacional constituye, en palabras de Kofi Annan, "el principal desarrollo legislativo de la Declaración de Río y la iniciativa más ambiciosa en aras de la democracia medioambiental"

ciones entre los ciudadanos y las autoridades públicas para procurar que la transición hacia un modelo de crecimiento sostenible, tanto desde el punto de vista ambiental, como social y económico, sea lo más participativa y democrática posible. Con tal propósito, el Convenio pretende reforzar la transparencia, la responsabilidad y el buen gobierno en áreas de la actuación pública tan dispares como la energía, la agricultura, el transporte o el turismo, a través del reconocimiento de una serie de derechos con los cuales se persigue garantizar la efectiva participación de



En un estado social y democrático de derecho sólo cuando la sociedad ha tenido la oportunidad de expresar sus opiniones y verlas reflejadas en las decisiones políticas finales puede cumplir con su parte de responsabilidad en la consecución del objetivo común del crecimiento sostenible. Foto: Luis Merino. Naturmedia

los ciudadanos en los procesos públicos de toma de decisiones.

Para que esa participación sea real y efectiva, el Convenio no se limita a prever la intervención activa de los ciudadanos y sus asociaciones, señaladamente la de aquéllas que se dedican a la protección del medio ambiente, en los procedimientos administrativos seguidos para la elaboración y aprobación de planes y proyectos públicos o en los tramitados para la concesión de autorizaciones ambientales o para la evaluación del impacto ambiental de determinados proyectos. Además de ello, reconoce a los ciudadanos dos derechos adicionales: de una parte, el derecho a acceder a la información medioambiental que obre en poder de las autoridades públicas (dicha información debe aportar el conocimiento suficiente para participar de una manera activa y consistente en los distintos procedimientos administrativos). De otra, reconoce el derecho a promover los recursos administrativos o judiciales que se considere oportunos cuando se estime que tales derechos han sido vulnerados por las Administraciones Públicas.

Propuesta de Directiva

La Unión Europea, que también es parte de este Convenio, ha incorporado al acervo comunitario los derechos de participación y de acceso a la información regulados por este instrumento internacional a través de sendas Directivas comunitarias y ha comenzado a negociar una nueva propuesta para aprobar una Directiva que regule en el ámbito comunitario el acceso a la justicia por vulneración tanto de los mencionados derechos de participación e información, como por cualquier infracción del ordenamiento jurídico ambiental imputable a una Administración Pública, tal y como prevé el artículo 9 del Convenio de Aarhus. La propuesta de Directiva presentada por la Comisión reconoce este derecho de acceso a la justicia a los interesados en general y a las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la protección del medio ambiente en particular. De esta manera, la propuesta de Directiva positiviza lo que el Convenio regula como una opción política susceptible de ser elegida por las Partes, al tiempo que sanciona legalmente una acción semipública que ya venía reconociendo en otras directivas comunitarias y que ha empezado a contar con el respaldo de la jurisprudencia de los tribunales en nuestro país.

Con la finalidad de adaptar la legislación medioambiental española a las obligaciones establecidas tanto en el Convenio de Aarhus como en las citadas Directivas comunitarias, el Ministerio de Medio Ambiente ha preparado una propuesta de borrador de Anteproyecto de Ley con el que se pretende superar la regulación existente y establecer un marco jurídico que habilite el adecuado ejercicio de los derechos de acceso a la información ambiental, de participación pública y de acceso a la justicia para impugnar las acciones u omisiones imputables a las Administraciones Públicas que constituyan infracciones de la legislación medioambiental. Este marco jurídico pretende ir más allá de las previsiones que a día de hoy reconoce en esta materia nuestra legislación, y dar carta de naturaleza al reconocimiento de la legitimación de las organizaciones no gubernamentales, que goza ya de aceptación mayoritaria en los ámbitos doctrinal y jurisprudencial.

Adaptación a la legislación española

La base jurídica de la propuesta del borrador de Anteproyecto de Ley no sólo se encuentra en el Derecho internacional (Convenio de Aarhus) y en el Derecho comunitario (Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, sobre acceso a la información ambiental y sobre participación pública en la elaboración de de-

terminados planes y programas relacionados con el medio ambiente, respectivamente), sino también en los principios y criterios en materia de democracia ambiental derivados de la Constitución (artículo 9.2 sobre participación ciudadana en asuntos públicos; artículo 45 por el que se reconoce e impone simultáneamente el derecho a disfrutar y el deber de conservar el medio ambiente y artículo 105 por el que se reconocen los derechos de audiencia a los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de disposiciones y el de acceso a archivos y registros). La propuesta de texto articulado se estructura en cuatro Títulos. El primero se ocupa de las disposiciones generales, identificando como objeto de la norma el reconocimiento de los derechos de acceso a la información, de participación y de acceso a la justicia, todos ello en relación con asuntos y materias de carácter ambiental. En este primer Título se recogen igualmente aquellas definiciones necesarias para la mejor comprensión y aplicación de la futura norma. Entre ella destaca la de "autoridad pública" concepto introducido por la Directiva que incluiría, junto a entidades públicas tradicionales, a otras personas físicas o jurídicas no pertenecientes al sector público, en la medida en la que asuman responsabilidades o funciones públicas relacionadas con el medio ambiente. Para evitar equívocos, no obstante, la propuesta de borrador ha optado por excluir a estas últimas del concepto de autoridad pública toda vez que carecen de naturaleza jurídico-pública. En su lugar, ha establecido para ellas un régimen específico en el que se identifican cuales son las obligaciones que la ley les impondrá en materia de información y en el que se regula un régimen especial de reclamaciones para impugnar aquellas de sus acciones y omisiones que vulneren lo dispuesto en la ley.

Este Título I comprende también un catálogo de derechos en el que se recopilan aquéllos que pueden disfrutar los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas en materia de democracia ambiental. Este catálogo incorpora tanto los derechos relacionados con el acceso a la información, con la participación y con el acceso a la justicia regulados en la presente ley, como aquéllos otros igualmente relacionados con estas materias pero regulados en normas administrativas sectoriales.

El Título II contiene la regulación específica del derecho de acceso a la información ambiental en su doble faceta de suministro activo y pasivo de información. La norma en proyecto pretende superar algunas de las

dificultades existentes en la práctica para este acceso, sustituyendo el régimen jurídico contenido en la hasta ahora vigente Ley 38/1995 de información ambiental, cuya derogación está prevista en la nueva norma. Por razones sistemáticas, el Título II se divide en cinco Capítulos. El I, dedicado a la difusión de la información, amplía considerablemente el tipo de información objeto de difusión, identificando unos mínimos de obligado cumplimiento. La información deberá difundirse teniendo en cuenta las necesidades del usuario, de manera que sea accesible y comprensible. Además, para evitar y prevenir daños en caso de amenaza inminente para la salud humana o el medio ambiente, deberá difundirse al público que pueda resultar afectado por dicha situación la información que, obrando en poder de las autoridades públicas, le permita adoptar las medidas necesarias para paliar o prevenir el daño. El Capítulo II del Título II se ocupa del acceso a la información ambiental previa solicitud, identificando aquellas garantías que deberán respetar la Autoridades Públicas a la hora de resolver las peticiones de información. Entre tales garantías destaca la reducción sustancial del plazo de contestación, así como el derecho del público a solicitar la información en una forma o formato concretos. El Capítulo III regula las excepciones a la obligación de facilitar la información. Supone un avance notable respecto de la anterior Ley 38/1995 puesto que el hecho de que la información solicitada esté afectada por alguna causa de denegación no es motivo suficiente para que se deniegue. La autoridad pública deberá ponderar en cada caso el interés público atendido por la divulgación de la información solicitada, con el interés protegido por la denegación de esa información y sólo podrá denegarla cuando del análisis y confrontación de dicha valoración resulte justificado no facilitarla. En todo caso, los motivos de excepción deberán interpretarse de manera restrictiva. El Capítulo IV se ocupa de las obligaciones en materia de información exigibles a las personas físicas o jurídicas que no tengan la condición de autoridad pública y el Capítulo V, por último, regula las contraprestaciones económicas exigibles por el suministro de esta información, contraprestaciones que, en todo caso, deberán ser razonables con el fin de evitar efectos disuasorios sobre el ejercicio de este derecho. Con tal finalidad, la norma proyectada garantiza la gratuidad del examen in situ de la información solicitada, así como el acceso a las listas o Registros a que se refiere el artículo 5.3.

En un Estado social y democrático de Derecho sólo cuando la sociedad ha tenido la oportunidad efectiva de expresar sus opiniones y verlas reflejadas en las decisiones políticas finales, puede cumplir con su parte de responsabilidad en la consecución del objetivo común del crecimiento sostenible

Con la finalidad de adaptar la legislación medioambiental española a las obligaciones establecidas tanto en el Convenio de Aarhus como en las Directivas comunitarias, el Ministerio de Medio Ambiente ha preparado una propuesta de borrador de Anteproyecto de Ley

Participación real y efectiva del público

El Título III de la propuesta de borrador de Anteproyecto de Ley se ocupa del derecho de participación pública en relación con dos tipos de procedimientos: los seguidos por las Administraciones Públicas para aprobar planes y programas ambientales y los procedimientos de elaboración de disposiciones normativas de carácter general. La regulación de las demás modalidades de participación previstas en el Convenio y en la legislación comunitaria (procedimientos administrativos que deben tramitarse para la concesión de autorizaciones ambientales integradas, para evaluar el impacto ambiental de ciertos proyectos, para llevar a cabo la evaluación ambiental estratégica de determinados planes y programas o para elaborar y aprobar los planes y programas previstos en la legislación de aguas) se difiere a la legislación sectorial correspondiente. La nueva regulación impone, con carácter general, a las Administraciones Públicas la obligación de promover la participación real y efectiva del público en los citados procedimientos. En relación con los planes y programas ambientales, el artículo 18 incluye en el ámbito de aplicación de la propuesta aquellos planes y programas previstos en la Directiva 2003/35/CE. Por el contrario, excluye aquellos planes que tengan como único objetivo la defensa nacional o la protección civil. Por su parte, el artículo 17 identifica las normas sobre participación que deberán observarse para la elaboración y aprobación de los referidos planes. Entre ellas destacan las previsiones que exigen que tal participación tenga lugar cuando todas las opciones aún están abiertas, (antes por tanto de la celebración del convencional trámite de audiencia actualmente existente), así como aquellas otras que demandan plazos de tiempo suficientes tanto para el estudio de las propuestas sometidas a debate como para la formulación de observaciones y comentarios. En cuanto a los procedimientos de elaboración de disposiciones reglamentarias, el artículo 19 incorpora una lista

abierta en la que se enumeran las materias cuya regulación deberá ajustarse a las reglas de participación que establece este borrador de propuesta. Tales reglas, que no se aplicarán a las normas que tengan como único objetivo la defensa nacional o la protección civil, imponen a las Administraciones Públicas la obligación de identificar al público interesado e informarle del derecho que le asiste a participar y de la forma en la que pueden hacerlo.

Acceso a la justicia

El título IV y último de la futura ley se ocupa del acceso a la justicia y tiene por objeto asegurar y fortalecer, a través de la garantía que dispensa la tutela judicial, la efectividad de los derechos analizados de acceso y participación. Así, se reconoce el derecho a recurrir en vía administrativa o en la contencioso administrativa cualquier acto u omisión imputable a una Autoridad pública que suponga una vulneración de estos derechos. Estos recursos se rigen por el régimen general regulado en la legislación administrativa y procesal sobre procedimientos administrativo y contencioso administrativo, con todas las garantías que para tales vía ya prevén sus respectivas normas reguladoras. Como especialidad, no obstante, se regula un tipo de reclamación particular, la cual deberá formularse cuando el autor de la acción u omisión sea una entidad privada de las previstas en el artículo 15 de la norma en proyecto. Junto al sistema general de revisión de actos por medio del cual se tutelan los derechos reconocidos por esta ley, el artículo 23 de la norma desarrolla la previsión del artículo 9.3 del Convenio de Aarhus e introduce una especie de acción semipública cuyo ejercicio corresponde a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se dediquen a la protección del medio ambiente y cuenten con una antigüedad legal de al menos dos años. Se consagra así una legitimación legal para tutelar un interés difuso como es la protección del medio ambiente a favor de aquellas organizaciones cuyo objeto social es la tutela de los recursos naturales. De este modo, se garan-

tiza el derecho de este tipo de asociaciones para impugnar cualquier acción u omisión imputable a una Administración Pública que constituya una vulneración de la legislación medioambiental, entendiéndose por tal la que afecte a las materias enumeradas en el artículo 20 de la ley en proyecto. Esta legitimación no excluye ni limita, en ningún caso, el derecho a ejercitar esta acción por parte de aquellas otras personas físicas o jurídicas que reúnan los criterios de legitimación exigidos por la legislación administrativa o procesal aplicable. Sus derechos permanecen inalterados y, por consiguiente, podrán promover recursos administrativos y contencioso administrativos contra cualesquiera acciones u omisiones imputables a una Administración pública en la medida en la que tengan la condición de interesado o sean titulares de un interés legítimo que les habilite legalmente para ello. La novedad que introduce la propuesta de ley consiste en presumir que determinadas personas, señaladamente aquellas personas jurídicas sin ánimo de lucro que se dediquen a la protección del medio ambiente, tiene esa condición de interesado o son titulares de esos intereses legítimos y, en consecuencia, se encuentran habilitadas para promover los mencionados recursos sin necesidad de demostrar para ello que están cualificadas administrativa o procesalmente. Esta acción semipública, pues, no debe interpretarse como una restricción ilegítima del derecho a la tutela judicial efectiva sino como una garantía adicional de su protección reconocida, eso sí, a favor exclusivamente de determinados sujetos, las organizaciones que velan por la protección del medio ambiente, y en atención, precisamente, a la función social que desempeñan. Cabría entender que tal presunción pudiera beneficiar a otras entidades distintas de las previstas en el borrador de propuesta. O que los criterios que deben cumplir las personas jurídicas sin ánimo de lucro para acceder a la titularidad de este derecho deben ser objeto de debate. No cabe duda. El error, residiría, en cambio y como se acaba de indicar, en interpretar

esta acción como una merma de los derechos reaccionales que reconoce nuestro ordenamiento. Máxime cuando su propósito, como ha quedado igualmente expresado, es, precisamente, el contrario. Es decir, contribuir a la protección del medio ambiente mediante la ampliación de las vías de acceso a los medios de impugnación y revisión de la actuación de la administración ambiental.

Amplio proceso de debate

Como se puede comprobar, la complejidad técnica del borrador de propuesta de anteproyecto de ley, unida a su trascendencia social y administrativa, imponen, en línea con lo exigido por el propio Convenio de Aarhus, someter el texto a un amplio proceso de debate en el cual los principales interesados y destinatarios de la norma tengan la oportunidad de discutir las diferentes alternativas de solución propuestas con el suficiente grado de detalle de manera que la propuesta de borrador resultante, una vez culminado el correspondiente procedimiento administrativo (en el que deberán cumplirse los diferentes trámites previstos por la Ley de Gobierno), termine por convertirse en el borrador de anteproyecto que el Gobierno deba aprobar para su remisión como proyecto de ley a las Cortes Generales.

El Ministerio de Medio Ambiente ya se ha puesto manos a la obra. El pasado 21 de abril se presentó a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente la propuesta de borrador de anteproyecto de ley. Casi de manera simultánea, el pasado 4 de mayo se procedió a "colgar" el texto en la página web del Ministerio, con la finalidad de darlo a conocer al público, al cual se invitaba a que remitiera sus comentarios, sugerencias y observaciones (por un plazo que concluyó el 20 de mayo). Adicionalmente, el texto fue remitido el 9 de mayo al Consejo Asesor de Medio Ambiente, acordándose en él organizar una jornada de debate con participación de las organizaciones dedicadas a la protección de medio ambiente y con representantes de distintos Departamentos de la Administración General del Estado, debate que tuvo

lugar el pasado 18 de mayo en el Palacio de Congresos de Madrid, con un notable éxito de participación.

Estas iniciativas no han hecho sino abrir al público y a las demás Administraciones una iniciativa normativa que deberá culminar, como no podía ser de otra manera, en las Cortes. Sin embargo, los trabajos de ejecución del Convenio de Aarhus no terminan en la adaptación de nuestro ordenamiento a las exigencias normativas que imponen el Convenio y la legislación comunitaria. El esfuerzo que deben emprender las administraciones públicas para adecuar sus estructuras Administrativas a los nuevos requerimientos en materia de información serán, presumiblemente, notables, sobre todo en lo que se refiere a la mejora y extensión en el empleo de medio electrónicos. Mayores esfuerzos requerirá, no obstante, el proceso de transformación intelectual que demanda la correcta aplicación de este Convenio y de sus normas de desarrollo. La efectividad de los derechos de acceso a la información y de participación, tal y como han sido definidos, constituyen una auténtico reto para las Administraciones Públicas, depositarias de una cultura organizativa (a menudo opaca y basada en una poco deseable concepción patrimonialista de la información) que necesariamente deberá ser transformada para atender adecuadamente las exigencias más ambiciosas de la nueva democracia ambiental. Aarhus no puede limitarse a una mera operación de ingeniería legislativa. Requiere medios y medidas de mayor calado y profundidad cuya responsabilidad compete no sólo a quienes desempeñan sus funciones en las Administraciones Públicas sino también a quienes la dirigen, llamados a liderar un cambio cultural en nuestras organizaciones orientado hacia una nueva gestión pública que aproxime la Administración al ciudadano, que logre mayores niveles de eficacia y eficiencia y que permita al público involucrarse, participar activamente, en la gestión ordinaria de la cosa pública. 